24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

John Griffiths AC
Cadeirydd Pwyllgor Cydraddoldeb,
Llywodraeth Leol a Chymunedau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

6 Ionawr 2020

Annwyl Mr Griffiths,

Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru)

1. Yng nghyfarfod y Pwyllgor ar 11 Rhagfyr 2019, ymgymerais i roi sylwadau pellach ar ddewisiadau eraill yn lle'r amod yn adran 128(2)(a) o'r Bil (h.y. derbyn adroddiad arolygu arbennig) ar gyfer gwneud rheoliadau ailstrwythuro.
2. Er mwyn rhoi'r meddyliau hyn yn eu cyd-destun, efallai y byddai o gymorth pe bawn yn cyfeirio'n fyr at y pryderon a fynegwyd yn llythyr yr Archwilydd Cyffredinol dyddiedig 5 Rhagfyr 2019 ac yng nghyfarfod y Pwyllgor ar 11 Rhagfyr 2019. Yn ei hanfod, rydym yn pryderu ei bod yn bosibl na fydd yr amodau yn adran 128 yn ddigonol ynddynt eu hunain i sicrhau sail gadarn ar gyfer penderfynu a ddylid gwneud rheoliadau o'r fath ai peidio a thros benderfynu ar eu cynnwys. Yn neilltuol, er y gall adroddiad arolygu arbennig gynnwys gwybodaeth berthnasol mewn perthynas ag effeithiolrwydd a threfniadau llywodraethu llywodraeth leol, mae'n annhebygol o ymdrin â'r holl faterion sy'n berthnasol i benderfyniad ar ailstrwythuro, hyd yn oed ochr yn ochr â gwybodaeth bellach a gafwyd drwy ymgynghoriad (y drydedd amod). (Mae hyn yn ychwanegol at ein pryder penodol y gallai cael adroddiadau arolygu arbennig fel amod ar gyfer gwneud rheoliadau ailstrwythuro arwain at gwestiynu annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol.)
3. Ymddengys mai'r amod allweddol yn adran 128 yw'r bedwaredd amod (128 (5)), h.y. yn dilyn ymgynghoriad:

   "... bod Gweinidogion Cymru wedi'u bodloni, oni wneir rheoliadau ailstrwythuro, nad yw llywodraeth leol effeithiol a chyfleus yn debygol o gael ei chyflawni yn ardal y cyngor sy'n cael ei hystyried."

4. Mae’r term “llywodraeth leol effeithiol a chyfleus” wedi bod yn cael ei ddefnyddio ers peth amser; er enghraifft, mae'n digwydd yn adran 8 o Ddeddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd mewn Iechyd 2007, sy'n ymwneud ag adolygu ardaloedd llywodraeth leol yn Lloegr. Serch hynny, nid yw'r Bil na deddfwriaeth bresennol yn diffinio'r term.[1] Fodd bynnag, bydd yn ofynnol i Weinidogion Cymru, yn ôl adran 146(2)(b)(ii) o'r Bil, esbonio pam y maent yn fodlon bod rheoliadau ailstrwythuro yn angenrheidiol er mwyn sicrhau llywodraeth leol effeithiol a chyfleus (yn unol ag (adran 128(5)). Felly, gall fod o gymorth i'r term gael ei ddiffinio, boed hynny ar wyneb y Bil neu mewn cyhoeddiad arall, ynghyd â meini prawf ar gyfer dod i gasgliad ynglŷn â bodlonrwydd. Efallai y bydd hyn o gymorth i Weinidogion Cymru nodi ac ystyried yr holl ystyriaethau perthnasol.
5. Yn ogystal, o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, mae Gweinidogion Cymru dan ddyletswydd i fynd ar drywydd datblygu cynaliadwy. Er nad yw'r ddyletswydd honno'n berthnasol i bob swyddogaeth y mae Gweinidogion Cymru yn ei harfer, o ystyried rôl bwysig Llywodraeth Leol ym mywydau pobl, byddai'n ymddangos yn briodol i Weinidogion Cymru ddod i’w casgliad ynghylch bodlonrwydd (y bedwaredd amod) yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy (adran 5 o Ddeddf 2015).
6. Beth bynnag, bydd dull credadwy o gael bodlonrwydd nad yw llywodraeth leol effeithiol a chyfleus yn debygol o gael ei sicrhau oni wneir rheoliadau ailstrwythuro, yn gofyn am ddadansoddiad gofalus o amrywiaeth o ffactorau. Mae'r rhain yn debygol o gynnwys tystiolaeth o fethiant gwirioneddol neu arfaethedig yn y gwasanaeth, diffyg mynediad at ddemocratiaeth a gwasanaeth, a diffyg cynaladwyedd ariannol. Bydd angen dadansoddi ffactorau o'r fath mewn cyd-destun daearyddol, gan gynnwys o ran newid demograffig, patrymau datblygu economaidd a rhwydweithiau trafnidiaeth.

---

[1] Er nad yw'n ddiffiniad fel y cyfryw, efallai y byddai o gymorth nodi bod canllawiau 2010 ar gyfer adolygiadau llywodraethu cymunedol yn Lloegr (dan Ddeddf 2007), yn dweud:

“... y ffordd orau i ddeall effeithiolrwydd a chyfleustra llywodraeth leol yw yng nghyd-destun gallu awdurdod lleol i ddarparu gwasanaethau o safon yn ddarbodus ac yn effeithlon, a rhoi llais democrataidd i ddefnyddwyr gwasanaethau yn y penderfyniadau sy'n effeithio arnynt.”

Hefyd, er mai ar gyfer cynghorau plwyf a thref y maent yn benodol, mae'r canllawiau yn mynd ymlaen i ddweud:

... yn ei hanfod, mae llywodraeth leol effeithiol a chyfleus yn golygu y dylai cynghorau o'r fath fod yn hyfyw o ran darparu rhai gwasanaethau lleol o leiaf, ac os ydynt i fod yn gyfleus mae angen iddynt fod yn hawdd eu cyrraedd ac yn hygyrch i bobl leol.

7. Yn olaf, ymddengys ei fod ymhlyg yn y bedwaredd amod fod yn rhaid i Weinidogion Cymru nid yn unig ddod i'r casgliad nad yw'r strwythur presennol mewn ardal yn debygol o gyflawni llywodraeth leol effeithiol a chyfleus ond hefyd y gellir gwneud rheoliadau ailstrwythuro sy'n peri ei bod yn debygol (neu'n fwy tebygol na pheidio) y gellir cyflawni effeithiolrwydd a chyfleustra. Os nad yw'r dehongliad hwn yn gywir, yna mae'n ymddangos nad yw adran 128 yn darparu unrhyw beth i helpu i atal rheoliadau ailstrwythuro rhag gwneud sefyllfa wael yn waeth. Y naill ffordd neu'r llall, ymddengys ei bod yn briodol cael eglurder ar y pwynt hwn a gwneud darpariaeth benodol i'w gwneud yn ofynnol cynllunio rheoliadau ailstrwythuro mewn ffordd fydd yn gwella effeithiolrwydd a chyfleustra llywodraeth leol.

8. Er mwyn sicrhau bod gan Weinidogion Cymru wybodaeth a chyngor digonol ar y materion hyn, efallai y byddai'n fuddiol gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ofyn am gyngor gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru. Gellid cynnwys dyletswydd o'r fath fel amod yn adran 128. Mae'r ddarpariaeth bresennol yn adran 137 o'r Bil yn ymddangos yn rhy gul, drwy gael ei chyfyngu i bŵer i gyfarwyddo'r Comisiwn i gynnal arolygon o drefniadau etholiadol mewn perthynas â chynigion a rheoliadau ailstrwythuro.

9. Gobeithio bod hyn o gymorth i chi. Byddwn yn hapus i drafod neu roi cymorth pellach.

Yn gywir,

Martin Peters

Pennaeth Cyfraith a Moeseg